

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR
2017/2018



TII

**ARTICULAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO
CENTRO NACIONAL COORDENADOR MARÍTIMO**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

Marta Isabel Fernandes Araújo
Primeiro-tenente



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**ARTICULAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO
CENTRO NACIONAL COORDENADOR MARÍTIMO**

Primeiro-tenente Marta Isabel Fernandes Araújo

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2017/2018

Pedrouços 2018



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

ARTICULAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO CENTRO
NACIONAL COORDENADOR MARÍTIMO

Primeiro-tenente Marta Isabel Fernandes Araújo

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-M 2017/2018

Orientador: Capitão-de-fragata José Miguel Farias Pais Neto

Coorientador: Capitão-de-fragata Luís Daniel Carona Jimenez

Pedrouços 2018



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Marta Isabel Fernandes Araújo**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Articulação e Operacionalização do Centro Nacional Coordenador Marítimo** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **CPOS-M 2017/2018** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **15 de maio de 2018**

Marta Isabel Fernandes Araújo



Agradecimentos

Ao Capitão-de-fragata Pais Neto, pela disponibilidade, apoio e orientação caracterizada pela capacidade de escutar, compreender e me mostrar o caminho a seguir.

Ao Capitão-de fragata Gonçalves Simões, por nas conversas de câmara no meio do Atlântico, ter despertado o interesse para o tema, até então desconhecido.

A todos os entrevistados, que cederam o seu tempo, e partilharam comigo a sua experiência e conhecimento, elementos fundamentais e estruturantes deste estudo.

À minha família, a de sangue e a de coração, pelo apoio e compreensão nos momentos em que foram privados da minha presença.

Aos meus amigos, mais que camaradas, que ultrapassaram comigo mais um desafio, e que com a sua amizade contribuíram para que “o navio chegasse a bom porto”.

Ao Vítor pelo apoio incondicional e a dedicação constante à nossa filha Beatriz, tentando substituir a ausência da mãe.

À Beatriz, que apesar de pequenina, aceitou e compreendeu as ausências (presentes) da mãe, sempre com um sorriso pronto e um beijo carregado de mimo.

A todos o meu profundo obrigado.



Índice

Introdução	1
1. As Entidades do CNCM – Competências e Capacidades de atuação no Mar Português . 6	
1.1. Marinha Portuguesa e Autoridade Marítima Nacional	7
1.2. Guarda Nacional Republicana	8
1.3. Polícia Judiciária.....	9
1.4. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	9
1.5. Força Aérea.....	10
1.6. Sistema de Segurança Interna	10
1.7. Entidades não permanentes no CNCM.....	10
1.7.1. Autoridade Tributária e Aduaneira	10
1.7.2. Autoridade de Saúde Nacional.....	11
1.7.3. Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	11
1.7.4. Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos.....	11
1.7.5. Agência Portuguesa do Ambiente.....	12
1.8. Síntese Conclusiva.....	12
2. Enquadramento e criação do CNCM	14
2.1. A coordenação das entidades antes do CNCM	15
2.2. A coordenação das entidades após a criação CNCM	17
2.3. A matriz identitária do CNCM	19
2.4. Síntese Conclusiva.....	19
3. Modelos de Referência para a ação do Estado no Mar	21
3.1. O modelo Francês	23
3.2. Análise DOTMLPI-I ao modelo Francês	24
3.3. Síntese Conclusiva.....	25
Conclusões.....	28
Bibliografia.....	31



Índice de Apêndices

Apêndice A —	Modelo de Análise Metodológica	Apd A-1
Apêndice B —	Mapa de Conceitos	Apd B-1
Apêndice C —	Matriz Identitária do CNCM	Apd C-1
Apêndice D —	Análise DOTMLPI-I para implementação no CNCM	Apd D-1

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Esquema do Objeto, Objetivos e Questões de Investigação.....	3
Tabela 2 – Entrevistas Planeadas para o processo de Investigação.....	4
Tabela 3 – Modelos de Atuação na UE	22
Tabela 4 – Estrutura de atuação pelos Estados da UE com funções de guarda costeira	22
Tabela 5 – Análise DOTMLPI-I do modelo Francês	25



Resumo

Tendo em conta a extensão e descontinuidade da linha de costa portuguesa, a posição geoestratégica de Portugal e as rotas marítimas que cruzam o mar português, é sobejamente reconhecida a necessidade de uma atenção acrescida à vigilância e fiscalização dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

Para que exista uma atuação unificada do Estado no mar, torna-se essencial a implementação de uma coordenação eficiente e eficaz, munida de instrumentos de articulação que melhorem a atuação das entidades com competências em razão de matéria ou do espaço.

Com a promulgação do Decreto-regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro, foi criado o Centro Nacional Coordenador Marítimo com o objetivo de regular, de forma integrada, a articulação nos espaços marítimos das autoridades de polícia e as demais entidades competentes.

Esta investigação, tem por objetivo analisar e estudar, através de uma estratégia qualitativa, qual tem sido o papel do Centro Nacional Coordenador Marítimo desde a sua criação, de modo a identificar onde o empenhamento e a partilha de capacidades das diferentes entidades pode ser melhorada, em prol de uma resposta coordenada e unificada do Estado no mar.

Do estudo foi possível concluir que, para incrementar a operacionalização do CNCM, são necessárias alterações ao nível Genético, Estrutural com o objetivo de se garantir a soberania do Estado no mar.

Palavras-chave

Centro Nacional Coordenador Marítimo, Espaços Marítimos, Segurança Marítima



Abstract

Considering the extension and discontinuity of the Portuguese coastline, the geo-strategic position of Portugal and the sea routes that cross the Portuguese sea, the need for greater attention to the surveillance of maritime areas under sovereignty or national jurisdiction is well-recognized.

For there to be a unified State action at sea, it is essential to implement an efficient and effective coordination, equipped with articulation instruments that improve the performance of entities with competence in matter or space.

With the enactment of the regulatory decree no. 86/2007, of December 12, the National Maritime Coordinator Center was created with the purpose of regulating, in an integrated way, the coordination in the maritime areas of police authorities and other competent entities.

This research aims to analyse and study, through a qualitative strategy, what has been the role of the National Maritime Coordinator Center since its inception, in order to identify where the commitment and the sharing of capacities of the different entities can be improved, in support of a coordinated and unified response of the State at sea.

From the study it was possible to conclude that, to increment the operationalization of the CNCM, changes are necessary at Genetic level, Structural and Operational allowing the use of existing resources in an efficient and effective manner with the ultimate goal of ensuring State sovereignty at sea.

Keywords

National Maritime Coordinator Center, Maritime Areas, Safety and Security at Sea



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AI	Águas Interiores
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
ASN	Autoridade de Saúde Nacional
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
C4I	Comando, Controlo, Comunicações, Computadores e Informação
CIAM	Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar
CNCM	Centro Nacional Coordenador Marítimo
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
COFGC	Centro de Operações de Guarda Costeira
COMAR	Centro de Operações Marítimas
DGAIEC	Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGRM	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DOTMLPI-I	Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade
ECGFF	European Coast Guard Function Forum
FA	Força Aérea Portuguesa
FGC	Funções de Guarda Costeira
FFAA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GC	Guarda Costeira
GNR	Guarda Nacional Republicana
IMO	Organização Marítima Internacional
IPTM	Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
LOMAR	Lei Orgânica da Marinha
LOMDN	Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MF	Ministério das Finanças



MG	Marinha de Guerra
MJ	Ministério da Justiça
MM	Ministério do Mar
MONICAP	Sistema de Monitorização Contínua da Atividade de Pesca
MP	Marinha Portuguesa
MS	Ministério da Saúde
MT	Mar Territorial
NACGF	<i>North Atlantic Coast Guard Forum</i>
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)
PC	Plataforma Continental
PJ	Polícia Judiciária
PM	Primeiro-Ministro
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
SAR	Busca e Salvamento (<i>Search and Rescue</i>)
SAM	Sistema de Autoridade Marítima Nacional
SBSA	Serviço de Busca e Salvamento Aéreo
SBSM	Serviço de Busca e Salvamento Marítimo
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGMer	Secretaria Geral do Mar
SIFICAP	Sistema de Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca
SIVICC	Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo
SSI	Sistema de Segurança Interna
UCC	Unidade de Controlo Costeiro
UE	União Europeia
UNCTE	Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes
VTs	<i>Vessel Traffic Service</i>
ZC	Zona Contígua
ZEE	Zona Económica Exclusiva



Introdução

Quando nos referimos ao mar é imperativo falar de segurança, uma vez que “o mar cobre a maior parte do planeta e representa uma abundante fonte de alimento e de outros recursos. Por isso, cumpre ao Estado costeiro zelar pelos recursos que lhe pertencem nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e combater a violação da lei nesses espaços.” (Cajarabille, 2012, p. 29)

A descontinuidade territorial de Portugal, associada à sua extensa linha de costa e à posição geoestratégica, aliando as rotas que cruzam os seus espaços marítimos, leva ao reconhecimento da necessidade de vigilância e fiscalização desses espaços, tendo em vista a atuação do Estado no mar.

A atual realidade e os desafios que se apresentam no domínio marítimo são caracterizados por uma crescente evolução ao nível internacional e nacional, e determinam, para o garante de atuação do Estado no mar, a necessidade de incrementar o conhecimento e de desenvolver capacidades de atuação que resultem de uma clara articulação entre os diversos atores estatais com competências sobre o espaço marítimo.

Para tal, torna-se essencial a existência de uma coordenação eficiente e eficaz, munida de instrumentos de articulação que melhorem a atuação das entidades com competência em razão da matéria e do espaço.

Dessa necessidade resultou a promulgação do Decreto-regulamentar n.º 86/2007 que dá origem ao Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), com vista a melhorar a articulação nos espaços marítimos nacionais.

Sendo Portugal um país marítimo com grande intensidade de navegação mercante a atravessar a sua costa diariamente e, tendo em conta o perfil de ameaças que atualmente se faz sentir¹, no que respeita ao domínio marítimo, importa clarificar e analisar, a relevância do papel do CNCM na materialização das sinergias entre as autoridades com competência no garante da segurança e autoridade do Estado nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

O CNCM corresponde a um órgão, com caráter permanente, criado com o objetivo de agilizar os procedimentos de articulação entre os órgãos e serviços da Marinha/Autoridade Marítima Nacional (AMN)² e a Guarda Nacional Republicana (GNR), bem como com as

¹ Nomeadamente, o narcotráfico, a imigração ilegal, a pesca ilegal e a segurança da navegação,

² Com a promulgação do Decreto-lei n.º 183/2014, de 29 de dezembro, a Marinha e a AMN passaram a funcionar como duas entidades distintas.



restantes autoridades cujo quadro de atribuições se desenvolve em espaços sob soberania e jurisdição nacional. (Ministério da Defesa Nacional, 2007)

A ação do Estado no mar implica um profundo conhecimento desse espaço, complementado com uma presença efetiva e vigilância permanente em toda a extensão do espaço marítimo sob a sua soberania ou jurisdição. Só assim é possível garantir a vigilância e fiscalização das atividades que nele se desenrolam e, deste modo, contribuir para a segurança de pessoas e bens, ao mesmo tempo que se exerce a dissuasão e a repressão de eventuais ameaças ou ilícitos. (Neto, 2012, p. 409)

A atribuição de competências para a atuação do Estado português no mar, privilegia o relacionamento interagência³, que pode ser definido como a atividade articulada de duas ou mais agências com a finalidade de incrementar o valor final do trabalho. (Bardach, 1998)

Assim, o objeto de estudo definido corresponde ao CNCM, delimitado ao seu papel na coordenação e articulação das diversas entidades, no garante da segurança e da autoridade do Estado no mar.

Decorrente do Objeto de Investigação foi definido o Objetivo Geral (OG) da investigação como sendo “Identificar os mecanismos de articulação institucional que promovam a eficiência e eficácia do CNCM”. Com este objetivo foram definidos a Questão Central (QC) e os Objetivos Específicos (OE), dos quais decorrem as Questões Derivadas (QD) de acordo com a tabela 1.

³ Exemplo da ligação instituída no Sistema de Autoridade Marítima Nacional, bem como a adoção de uma Marinha de duplo uso (com funções de guarda costeira).

Tabela 1 – Esquema do Objeto, Objetivos e Questões de Investigação

Objeto Investigação	Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Questão Central	Questões derivadas
Papel desenvolvido pelo CNCM, na coordenação e articulação das diversas entidades, no garante da segurança e autoridade do Estado no mar	Identificar os mecanismos de articulação institucional que promovam a eficiência e eficácia do CNCM	OE1 -Enunciar as competências das entidades com jurisdição nos espaços marítimos nacionais	QC - Que mecanismos de articulação devem ser criados para melhorar a eficiência e eficácia do CNCM, de forma a garantir a segurança e autoridade do Estado no mar?	QD1 - Que competências e capacidades de atuação possuem as entidades que integram o CNCM no domínio marítimo?
		OE2 – Caracterizar a forma de atuação das entidades, nos espaços marítimos, antes e após a criação do CNCM		QD2 - Que alterações surgiram na coordenação entre as entidades com competências nos espaços sob soberania ou jurisdição com a criação do CNCM?
		OE3 - Identificar os mecanismos de articulação utilizados em outros países de referência adequados ao incremento da operacionalização do CNCM		QD3 - De que forma os mecanismos de articulação utilizados em países de referência podem ser implementados no CNCM para incrementar a eficiência e eficácia de atuação?

Fonte: (autor, 2018)

Para o desenvolvimento desta investigação foi definida uma Estratégia de Investigação Qualitativa, com um desenho de pesquisa do tipo Estudo de Caso, procurando recolher informação detalhada sobre a unidade de estudo, descrevendo de forma rigorosa a unidade de observação. (Santos, et al., 2016)

No seguimento da adoção da estratégia anteriormente indicada o trabalho foi dividido em três fases.

A primeira fase, designada exploratória, destinou-se à revisão de literatura, e à condução de entrevistas exploratórias de forma a conhecer o “estado da arte”, e delimitar o objeto de estudo.



As entrevistas exploratórias foram efetuadas a entidades que exerceram funções no CNCM, ou com ligação ao mesmo, de forma a garantir um complemento à revisão da literatura efetuada, o que permitiu definir a linha de investigação implementada.

No final desta fase, estabeleceram-se os objetivos geral e específicos que concorrem para a definição da questão central e derivadas, e foram definidos os conceitos estruturantes para a investigação.

Na segunda fase, denominada analítica, onde foi efetuada a recolha de dados. Esta recolha consistiu em entrevistas a autores com reconhecido conhecimento e/ou experiência no assunto em apreço, e análise documental, com a finalidade de realizar uma observação cuidada do objeto de estudo e analisar as informações recolhidas nessa mesma observação confrontando-as com as questões identificadas. (Santos, et al., 2016).

Optou-se por entrevistar personalidades que exercem ou exerceram funções no CNCM, ou em estruturas com responsabilidade nas ligações funcionais com o CNCM. Estas entrevistas, foram planeadas de forma a obter uma visão holística do objeto de estudo, conforme apresentado na tabela 2.

Tabela 2 – Entrevistas Planeadas para o processo de Investigação

Marinha	<ul style="list-style-type: none">•Ex-Chefe do Estado-Maior do Comando Naval•Ex-Chefe de Divisão de Operações do Comando Naval•Ex-Gestor do Centro de Operações Marítimas
Autoridade Marítima	<ul style="list-style-type: none">•Representante da AMN no CNCM
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	<ul style="list-style-type: none">•Representante do SEF no CNCM
Autoridade Tributária	<ul style="list-style-type: none">•Representante da AT no CNCM
Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	<ul style="list-style-type: none">•Representante da ASAE no CNCM

Fonte: (autor, 2018)



Por forma a determinar a matriz identitária do CNCM, procurou-se enquadrar o conteúdo das entrevistas segundo três perspetivas⁴, a saber:

A Perspetiva Genética onde se procuram contributos relacionados com a edificação física das capacidades (infraestruturas integradas, equipamentos como redes partilhadas, formação comum, entre outros), cuja concretização resulta da aprendizagem e do desenvolvimento organizacional já existente, não só no atual CNCM, mas como em centros congéneres com os quais se procura efetuar paridade.

A Perspetiva Estrutural com particular enfoque na forma como o CNCM organiza os seus processos e executa as suas atividades internas tendo em vista uma melhor eficiência na partilha de informação.

A Perspetiva Operacional tendo em vista os contributos para uma melhor articulação quando no mar, procurando-se desta forma a eficácia na sua atuação.

Após análise da informação recolhida, realizou-se a consolidação do conhecimento, enunciado nos capítulos do presente relatório.

Por último, a fase conclusiva destinou-se a consolidar o conhecimento produzido até então, avaliar e discutir os resultados e extrair conclusões (Santos, et al., 2016), identificando os mecanismos que podem ser adotados por forma a melhorar a articulação e operacionalização do CNCM, no garante da segurança e autoridade do Estado no mar.

Refira-se ainda que, como técnicas de tomada de decisão, foram utilizadas metodologias de análise aprendidas ou revisitadas durante o presente curso, as quais foram bastante úteis para organizar elementos de informação, comparar modelos e orientar ideias.

⁴ Metodologia adaptada pelo autor a partir das definições existentes no Conceito Estratégico Naval.



1. As Entidades do CNCM – Competências e Capacidades de atuação no Mar Português

“Se no mar não fordes poderosos, tudo logo será contra nós”

D. Francisco de Almeida

Para o desenvolvimento do presente trabalho, consideram-se espaços marítimos sob soberania nacional, as águas interiores (AI), o mar territorial (MT), e a plataforma continental (PC), sendo a zona económica exclusiva (ZEE) e a zona contígua (ZC), consideradas como espaços marítimos sob jurisdição nacional, cujos conceitos podem ser consultados no Apêndice B.

O CNCM compreende entidades de diferentes ministérios que detêm a responsabilidade, em razão de matéria ou de espaço, na garantia do cumprimento dos interesses do Estado português nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional⁵.

A criação do CNCM, conforme descrito no preâmbulo do DR n.º 86/2007, teve como base a necessidade de clarificar as competências cometidas aos órgãos e serviços da Marinha/AMN e à GNR, bem como a sua articulação com as restantes autoridades cujo quadro de atribuições se desenvolve em espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional. (Ministério da Defesa Nacional, 2007)

Assim, torna-se claro que falar das entidades que compreendem o CNCM, não pode estar dissociado nem das suas competências em razão da matéria, nem da área marítima em que as mesmas se desenrolam. As atividades desenvolvidas por este centro, poderão ser enquadradas nas designadas funções de guarda costeira (FGC) e que de acordo com o que foi estabelecido no seio da Comissão Europeia, podem ser definidas como:

- Segurança e controlo da navegação marítima (inclui a gestão do tráfego marítimo);
- Proteção portuária, naval e marítima;
- Atividades tributárias e aduaneiras por via marítima;
- Prevenção e combate ao tráfico e contrabando e imposição da lei marítima associada;

⁵ Serão enunciados os membros permanentes, de acordo com o previsto no artigo 16.º do Decreto-regulamentar n.º 86/2007, e os membros não permanentes, mas com responsabilidades no domínio marítimo, referidos no artigo 1.º do mesmo diploma;



- Controlo fronteiriço marítimo;
- Vigilância e monitorização marítima;
- Preservação e proteção do meio marinho e dos recursos naturais, prevenção e combate à poluição marítima;
- Busca e salvamento marítimo;
- Serviço de assistência marítima (incidente/acidentes no mar);
- Inspeção e controlo das pescas;
- Acidentes marítimos e reposta a catástrofes (proteção civil) (ECGFF, 2016)

Neste capítulo, pretende-se enunciar as entidades que compõe o CNCM, assim como as suas competências, capacidades e atribuições nos diferentes espaços marítimos que constituem o Mar Português.

1.1. **Marinha Portuguesa e Autoridade Marítima Nacional**⁶

A Marinha Portuguesa (MP), é um dos ramos das Forças Armadas (FFAA), dependente do Ministério da Defesa Nacional (MDN), cuja Lei Orgânica (LOMAR⁷) prevê a necessidade de edificar e manter um conjunto de capacidades destinadas ao desenvolvimento das atividades de natureza militar que podem, e devem ser empregues no desenvolvimento das atividades não-militares (Governo, 2014). Desta forma, é entendida, entre outras, como missão da MP, exercer a autoridade do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar, garantindo o cumprimento da lei no âmbito das respetivas competências. (Governo, 2014), e dando desta forma ênfase à utilização da MP, na vertente operacional do duplo uso.

As competências mencionadas, estão associadas à vigilância e fiscalização dos espaços marítimos, garantindo a segurança da navegação, com recurso não só às unidades navais operacionais como também ao Centro de Operações Marítimas (COMAR) e ao Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (SBSM), a operacionalização da fiscalização das atividades da pesca e da náutica de recreio, a prevenção e deteção de ilícitos de poluição do meio marinho, a prevenção e deteção de imigração ilegal por via marítima e o tráfico de estupefacientes.

⁶ Com a promulgação do Decreto-lei n.º183/2014 – Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional, de 29 de dezembro, a Marinha e a AMN passaram a funcionar como duas entidades distintas.

⁷ Aprovada pelo Decreto-lei n.º 185/2014 de 29 de dezembro.



Igualmente no âmbito das suas competências, deve a MP disponibilizar recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos e serviços da AMN (Governo, 2014).

A AMN, entidade independente da Marinha, mas dependente do MDN, criada em 2002⁸, tem as suas competências definidas com base nas atribuições gerais do Sistema de Autoridade Marítima (SAM), sendo que no âmbito da matéria, vê a sua incidência assente em:

- Segurança da navegação dos navios e embarcações de pesca, de comércio e da náutica de recreio;
- Fiscalização das atividades da pesca e culturas marinhas, sem prejuízo das competências atribuídas por lei à Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM);
- Resposta ambiental, coordenando a atuação de outras entidades com capacidade de atuação nesta matéria;
- Resposta a sinistro ou acidente marítimo, coordenando com o centro coordenador de busca e salvamento marítimo competente.

No que respeita à razão de espaço, são consideradas áreas sob jurisdição da AMN, as águas interiores sujeitas à sua jurisdição nos termos legalmente previstos, a faixa de terreno do domínio público marítimo nesta jurisdição incluída, o MT e, em conformidade com as disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a ZC, a ZEE e a PC e ainda áreas sob jurisdição portuária as áreas que se encontrem sob jurisdição das autoridades portuárias, nos termos estabelecidos nos respetivos diplomas estatutários. (Governo, 2002)

1.2. Guarda Nacional Republicana

A GNR, é uma força de segurança de natureza militar, dependente do Ministério da Administração Interna (MAI), constituída por militares organizados num corpo especial de tropas, que tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional. (República, 2007) .

⁸ Criada pelo Decreto-lei 43/2002, de 02 de março que define a organização e atribuições do Sistema da Autoridade Marítima e cria a Autoridade Marítima Nacional.



Composta por diversas unidades, vê na Unidade de Controlo Costeiro (UCC) cometida a responsabilidade de garantir, em razão de espaço, as competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e MT, bem como gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC) distribuído ao longo da costa continental, garantindo a vigilância até às 12 milhas de costa.

Em razão de matéria, e no que à UCC diz respeito, as atribuições da GNR estão assentes na vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e MT, prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras fora das instalações portuárias, bem como a fiscalização e controlo da circulação de mercadorias sujeitas à ação fiscal e aduaneira e participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a AMN.

1.3. Polícia Judiciária

A Polícia Judiciária (PJ), é um corpo superior de polícia criminal, organizado hierarquicamente na dependência do Ministério da Justiça (MJ), que através da Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes (UNCTE), tem competências em razão de matéria, de prevenção, deteção, investigação criminal e coadjuvação das autoridades judiciárias relativamente aos crimes de tráfico de estupefacientes e substâncias psicotrópicas. (Assembleia da República, 2008)

As competências atribuídas, são aplicáveis nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, recorrendo a PJ, para a prossecução dessas competências, às entidades com meios passíveis de atuar nesses espaços.

1.4. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do MAI, e que no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e as atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios. (Interna, 2012)

Em razão de matéria, o SEF tem atribuídas as competências para a condução de todos os processos respeitantes a ilícitos no âmbito da imigração ilegal por via marítima, bem como a visita e verificação documental a tripulantes e passageiros.



1.5. Força Aérea Portuguesa

A Força Aérea Portuguesa (FAP), é um ramo das FFAA dependente do MDN, que tem por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei. Incumbe ainda à FAP, participar na cooperação das FFAA com as Forças e Serviços de Segurança (FSS), bem como assegurar o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Aéreo (SBSA). (Governo, 2014)

A FAP, coopera com as diversas entidades com competências nos espaços marítimos, no âmbito da segurança da navegação, assim como na vigilância, deteção e monitorização de ilícitos marítimos nas mais diversas áreas, como por exemplo, imigração ilegal, tráfico de estupefacientes, fiscalização da pesca, poluição do meio marinho por hidrocarbonetos, entre outras.

1.6. Sistema de Segurança Interna

O Sistema de Segurança Interna (SSI), é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, funcionando na direta dependência do Primeiro-Ministro (PM) ou, por sua delegação do MAI. Compete ao SSI, entre outras atribuições, estudar e propor políticas públicas de segurança interna, esquemas de cooperação e aperfeiçoamentos de dispositivos de forças e serviços de segurança, bem como definir estratégias e planos de ação nacionais na área da prevenção da criminalidade. (Governo, 2008)

1.7. Entidades não permanentes no CNCM

1.7.1. Autoridade Tributária e Aduaneira

A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), resulta da fusão da Direção-geral dos Impostos, da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e da Direção-geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, que na dependência do Ministério das Finanças (MF), tem como atribuição, entre outras, exercer a ação de inspeção tributária e aduaneira, garantir a aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território da União Europeia e efetuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo, investigando e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos, no âmbito das suas competências. (Finanças, 2011).



Em razão de matéria, compete assim à AT, a condução de todos os processos respeitantes a ilícitos tributários, fiscais ou aduaneiros.

1.7.2. **Autoridade de Saúde Nacional**

A Autoridade de Saúde Nacional (ASN), é por inerência o Diretor-Geral de Saúde, que na dependência do Ministério da Saúde (MS), tem por atribuição, entre outras, a supervisão da atividade das autoridades de saúde em todas as áreas de competência incluindo o cumprimento do Regulamento Sanitário Internacional da Organização Mundial de Saúde (OMS). (Saúde, 2012)

No âmbito das competências atribuídas, a ASN é a entidade habilitada para realizar a visita de saúde a bordo de uma embarcação, verificando as condições específicas em que se encontram passageiros e ou tripulantes, bem como efetuar a avaliação da declaração marítima de saúde, assim como a concessão de livre prática ao porto.

1.7.3. **Autoridade de Segurança Alimentar e Económica**

A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), na dependência do Ministério da Economia e do Emprego (MEE), tem por missão a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar, bem como a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, sendo o organismo nacional de ligação com as suas entidades congéneres, a nível europeu e internacional. (Emprego, 2012)

Em razão da matéria e do espaço, a ASAE exerce a fiscalização das atividades económicas em todo o território nacional, procedendo para tal a visitas de vistoria técnica e verificação documental de embarcações.

1.7.4. **Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos**

A DGRM, que resulta da fusão da Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura e do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP (IPTM), encontra-se na dependência do Ministério do Mar (MM), de acordo com o Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro⁹.

À DGRM foram atribuídos os poderes de autoridade para o exercício de funções de fiscalização no domínio das pescas e do transporte marítimo. (Governo, 2012)

⁹ Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional.



Entre outras atribuições, compete à DGRM contribuir para a definição da política comum de pescas, garantindo a sua execução, controlo e fiscalização, e através do Sistema de Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca (SIFICAP) e do Sistema de Monitorização Contínua da Atividade de Pesca (MONICAP), programar, coordenar e executar a fiscalização, vigilância e o controlo de atividades da pesca marítima, aquicultura, apanhas marítimas e pesca lúdica, bem como outras atividades conexas, no cumprimento da lei, e em articulação com os demais serviços competentes.

No âmbito da segurança marítima e portuária, as suas atribuições estão relacionadas com a supervisão, vistoria, regulamentação e inspeção em cumprimento das normas legais relevantes, nomeadamente as impostas pela Organização Marítima Internacional (IMO), pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela União Europeia (UE)

1.7.5. Agência Portuguesa do Ambiente

A Agência Portuguesa do Ambiente (APA), exerce as funções de Autoridade Nacional da Água, tendo delegada a responsabilidade de propor, desenvolver e acompanhar a execução da política nacional dos recursos hídricos, de forma a garantir a aplicação da Lei da Água. (Ambiente, 2018)

A Lei da Água¹⁰, que regula o enquadramento para a gestão das águas superficiais, designadamente as águas interiores de transição e costeiras, de forma a proteger as águas marinhas, incluindo as águas territoriais¹¹, assegurando o cumprimento dos objetivos dos acordos internacionais pertinentes, incluindo os que se destinam à prevenção e eliminação da poluição do meio marinho. (Governo, 2005)

1.8. Síntese Conclusiva

Com o desenvolvimento do presente capítulo, verifica-se que as entidades que integram o CNCM, de acordo com o previsto nos artigos 1.º e 16.º do DR n.º 86/2007, são diversificadas em razão de matéria, e estão devidamente enquadradas com as tendências atuais de necessidades e ameaças passíveis de ocorrer no meio marítimo em geral, e nas águas sob soberania ou jurisdição nacional em particular.

De forma a responder à QD1, “Que competências e capacidades de atuação possuem as entidades que integram o CNCM no domínio marítimo?”, pode-se concluir que existem

¹⁰ Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro;

¹¹ Águas territoriais, são as águas que se encontram no MT, ou seja, desde as linhas de base até uma distância de 12 milhas náuticas.



inúmeras áreas distintas de atuação, nas quais as competências de cada entidade se encontram definidas, entre elas:

- a salvaguarda da vida humana no mar e a poluição do meio marinho por hidrocarbonetos;
- o tráfico de estupefacientes e a imigração ilegal;
- a fiscalização marítima em geral, particularizando para a vertente da fiscalização da pesca comercial, pesca lúdica, da náutica de recreio e das atividades conexas;
- a inspeção tributária e aduaneira, e das atividades económicas, bem como as questões de acordo com Regulamento Sanitário Internacional.

Se em algumas matérias é evidente a capacidade de atuação face às competências atribuídas, como são exemplos a Marinha, a AMN e a GNR, em outras torna-se inequívoca a necessidade de apoio para atuar num espaço que não conhece fronteiras físicas e que necessita de meios adequados, como no caso dos espaços marítimos. São exemplos dessas entidades a PJ, o SEF, a ASAE, a DGRM e a APA.

No que à razão de espaço diz respeito, conclui-se que existem entidades com sobreposição de áreas, com especial incidência no mar territorial, podendo pela interpretação restrita das leis individuais, criar situações de ambiguidade, no que à competência de atuação diz respeito.

Face aos resultados do estudo efetuado, considera-se ter sido dada resposta à QD1 e atingido o OE1: “Enunciar as competências das entidades com jurisdição nos espaços marítimos nacionais”.



2. Enquadramento e criação do CNCM

“O mar é um meio hostil de dimensão gigantesca, ligado à atmosfera e à terra, apresentando profundidades variáveis e perigosas em diversos sentidos. “

(Cajarabille, 2012, p. 26)

A criação do CNCM, conforme descrito no preâmbulo do decreto-regulamentar que lhe dá origem e consubstanciado com o conteúdo das entrevistas efetuadas, teve como base a necessidade de clarificar as competências cometidas aos órgãos e serviços da Marinha, da AMN e da GNR e a sua articulação com as restantes autoridades cujo quadro de atribuições se desenvolve em espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, bem como a agilização de procedimentos de forma a garantir maior eficácia na atuação do Estado.

A atuação do Estado, nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, tem implícito o conceito de segurança¹².

Ao falar de segurança nos espaços sob soberania ou jurisdição nacional, é inevitável abordar o conceito de segurança no mar nas suas duas perspetivas, *Security* “que cuida da proteção contra as ameaças conscientes aos navios, pessoas, instalações e equipamentos ligados às atividades marítimas” e a perspetiva *Safety* “que respeita fundamentalmente à prevenção de acidentes no mar e às ações subseqüentes em caso de sinistro. Ocupa-se assim dos riscos que derivam da atividade marítima” (Cajarabille, 2012)

A perspetiva de *Security* “associa, tradicionalmente, atividades relacionadas com ilícitos criminais tais como o crime organizado, o narcotráfico, o contrabando, o terrorismo, a pirataria, o tráfico de armas e de seres humanos, a imigração clandestina ou outras que, pela sua natureza, possam colocar em perigo pessoas e bens. Abrange igualmente, a vigilância e a fiscalização dos espaços de soberania ou jurisdição nacional e das fronteiras marítimas.” (Mota, 2010, p. 6)

Conforme foi identificado no primeiro capítulo, as entidades com competências de atuação nos espaços marítimos são diversas e distintas, e abrangem uma gama diversificada de áreas de atuação. Deste facto resulta uma necessidade cuidada de coordenação entre as mesmas, por forma a garantir a eficiente e eficaz atuação do Estado, como um todo.

¹² A Segurança no mar, ou segurança marítima não possui uma definição simplista, tendo o autor adotado a definição inglesa, em que a palavra segurança pode ter duas perspetivas, o *Security* e o *Safety*.



Se existem áreas em que essa coordenação é simplificada, como por exemplo, as situações em que as entidades responsáveis não possuem os meios para atuar no mar, coordenando a atividade com quem detém essa capacidade, outras há em que o facto de existir sobreposição de competências, a título de exemplo as ações no MT executadas pela AMN, pela Marinha e pela GNR, pode de alguma forma dificultar a coordenação.

Neste capítulo pretende-se abordar, a forma como era efetuada essa coordenação antes da criação do CNCM e como o é atualmente.

2.1. A coordenação das entidades antes do CNCM

A atuação dos Estados no mar, e a organização por eles adotada não são homogêneas e variam de acordo com questões das mais variadas razões, como por exemplo geográficas, culturais, ideológicas, económicas e mesmo históricas.

No caso de Portugal, conforme verificado anteriormente, são diversas e distintas as entidades com autoridade e competência de atuação no mar, sendo que “o exercício da autoridade do Estado Português nas zonas marítimas sob a sua soberania ou jurisdição e no alto mar, (...), compete às entidades, aos serviços e organismos que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do Sistema de Autoridade Marítima¹³, à Marinha e à Força Aérea, no âmbito das respetivas competências” (Governo, 2006)

Da investigação efetuada, complementada com as entrevistas realizadas, foi evidente que a coordenação de entidades pode ser analisada em duas vertentes.

A primeira vertente associada à componente operacional e ao conceito de *Security*, que se “traduzia numa atuação conjunta consoante as situações em concreto, tendo como referência a necessidade individual de cada entidade” (Morgado, 2017) (Carvalho, 2018)

A cooperação existente era “efetuada na base da oportunidade, sendo suscitado o apoio (Marinha) pelas entidades com competência em razão de matéria” (Sousa, 2017), garantindo, “em razão de matéria, a especialização necessária à qualidade do serviço em causa”. (Monteiro, 2012)

A coordenação operacional entre as entidades era efetuada, apesar de não protocolada (à exceção do caso da PJ), através das ações cooperativas, que se desenrolavam, com maior incidência entre a Marinha e AMN e as seguintes entidades:

- ASAE, na fiscalização das atividades económicas;

¹³ As entidades que integram o CNCM, fazem parte do SAM de acordo com o previsto do Decreto-lei n.º43/2002, de 02 de março.



- DGRM, na fiscalização das pescas;
- SEF, no combate à imigração ilegal;
- PJ, no combate ao crime organizado, principalmente no tráfico de estupefacientes.

Contudo, em 2003, surgem protocolos de cooperação entre a Marinha / PJ e entre a Polícia Marítima / PJ, que incidem sobre a coordenação das entidades no combate ao terrorismo, tráfico de estupefacientes, de pessoas e armas, migração irregular, contrabando e crime organizado em geral por via marítima, rentabilizando os meios e recursos na utilização integrada de valências técnicas e de capacidades.

Durante a investigação não foi possível identificar quaisquer outros protocolos existentes no que respeita à utilização de meios, nomeadamente com outras entidades com capacidade de atuar no mar. Esta limitação resultou eventualmente pela classificação dos protocolos, a qual não permitirá a sua divulgação, e pela indisponibilidade do representante da GNR no CNCM para conceder uma entrevista.

Na vertente *Safety* da segurança marítima, as entidades encontram-se vocacionadas para ações relacionadas com as atividades marítimas, proteção ambiental e poluição do mar, e associadas ao conceito de segurança da navegação e salvaguarda da vida humana no mar.

A cooperação nesta vertente existe, de forma operacional, na coordenação de meios na Busca e Salvamento (SAR), como se verifica na interligação existente entre o SBSA, na dependência da FAP, e do SBSM, na dependência da Marinha, em coordenação quando necessário com a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC)¹⁴.

Também se torna evidente, no âmbito da segurança marítima, a cooperação existente na partilha de informação, através dos sistemas de vigilância, como é exemplo o SIVICC na dependência da GNR, do *Vessel Traffic Service* (VTS) na dependência da DGRM, do OVERSEE na dependência da Marinha e do Costa Segura na dependência da AMN, estes dois últimos centralizados no COMAR¹⁵, e a organização de atividades, nomeadamente na coordenação das pescas através do SIFICAP e do MONICAP.

¹⁴ A ANPC apesar de não ser membro do CNCM, pode em caso de necessidade ser chamada a cooperar em situações de Salvamento Marítimo, de acordo com o artigo 14º do Decreto-Regulamento n.º 86/2007, de 29 de dezembro, tendo sido criado um protocolo de cooperação para a utilização dos meios aéreos da ANPC na Busca e Salvamento.

¹⁵ Criado por Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 20/08, de 4 de Junho, funciona no localizado com o MRCC Lisboa, pelo que a partilha e difusão de informação e das atividades que decorrem no espaço marítimo é efetuada de forma célere e eficaz.



2.2. A coordenação das entidades após a criação CNCM

A vigilância e controlo do Mar Português, foi ao longo dos tempos sendo efetuada pelas diversas entidades com responsabilidade, competência e com capacidade de atuação. Contudo, é evidente a necessidade de transformar essa capacidade numa forma eficaz e eficiente, e coordenar para que seja possível a otimização de recursos.

Com a aprovação da atual Lei Orgânica da GNR, atribuindo competências à UCC no MT, “era mais premente clarificar as competências e estabelecer formas e canais de ligação e coordenação entre a Marinha, a AMN e a GNR. Julgo que terá sido, então, aproveitada a oportunidade para trabalhar num diploma mais abrangente e que incluísse outros organismos que, em razão da matéria e/ou do espaço, tivessem necessidade de trabalhar em conjunto com alguma frequência” (Campos, 2018), otimizando os recursos e incrementando as valências e perícias num todo.

O CNCM é criado com o objetivo de assegurar uma unidade de esforço e um quadro de colaborações, bem como, em razão da matéria, uma articulação continuada entre os diversos intervenientes nos espaços marítimos, primeiramente ao nível nacional, mas também ao nível internacional. (Monteiro, 2012, p. 389)

Com a criação do CNCM, um centro coordenador, seria espectável verificar a capacidade de resposta operacional imediata na coordenação dos meios e capacidade das várias entidades, bem como uma valorização das suas capacidades e um incremento do conhecimento das diferentes realidades.

Da análise dos dados recolhidos, foi possível constatar:

- que o CNCM permitiu a valorização das entidades como um todo, possibilitando a candidatura de Portugal a projetos internacionais: “a existência do CNCM permitiu a candidatura de Portugal ao Projeto Blue MASS MED¹⁶” (Morgado, 2017), bem como a organização de exercícios internacionais como o GUARDEX 13¹⁷ e o COASTEX 17¹⁸, que foram exercícios no âmbito das FCG que envolveram Estados costeiros da zona norte atlântica e europeia, respetivamente, destinados a recriar situações passíveis de ocorrer no

¹⁶ Projeto *Blue Maritime Surveillance System MED*, co-financiado pela Comissão Europeia, tendo como objetivos principais a criação de sinergias, intercâmbio de informações, otimização de recursos e realização de uma política integrada de vigilância marítima

¹⁷ GUARDEX 13 foi um exercício no âmbito da *North Atlantic Coast Guard Forum* (NACGF).

¹⁸ COASTEX foi um exercício europeu no âmbito do Fórum Europeu dos Serviços de Guarda Costeira (ECGFF), cuja presidência era portuguesa, tendo sido coordenado pela Marinha, mas com a participação de todos os membros do CNCM.



domínio marítimo, contando com a participação de diferentes estados costeiros e onde participaram todos os membros do CNCM;

- ao nível operacional, o relato de melhoria acentuada e coordenação efetiva, remonta a 2009, com a utilização do CNCM como “base de uma Operação Conjunta da Agência FRONTEX¹⁹ em Portugal, com duração de 30 dias envolvendo o SEF, a GNR, a AMN, a Marinha. e a *Guardia Civil de Espanha*” tendo sido o “Centro de Comando e Controlo escolhido o COMAR” (Fialho, 2017). Esta operação, no início da existência do CNCM, foi exemplo da capacidade de cooperação possível e eficaz, entre várias entidades sobre a coordenação de um membro permanente, o SEF, com recurso a um centro operacional com as valências necessárias em termos de facilidades de Comando, Controlo, Comunicações, Computadores e Informação (C4I), permitindo uma coordenação eficaz;

- a melhoria mais referenciada reside no conhecimento das realidades das diferentes entidades, como se pode verificar nos excertos das entrevistas efetuadas:

“Vantagem, imediata do CNCM, foi colocar cara a cara pessoas, criar relações de confiança, criar redes de contactos” (Guerreiro, 2017)

“O principal sinal de melhoria foi o conhecimento mútuo, a existência de um fórum de discussão das diferentes perspetivas e a perceção mais objetiva das funções das restantes autoridades” (Fialho, 2017)

“A mais-valia imediata da criação do CNCM foi a identificação e partilha do ponto de contacto de cada uma das autoridades, bem como a clarificação das competências de cada uma.” (Carvalheiro, 2018)

“Após implementação do CNCM têm-se constatado significativas melhorias ao nível operacional decorrentes do melhor conhecimento da realidade de cada entidade envolvida, em consequência do diálogo e abertura existente, de uma maneira geral, entre as entidades participantes.” (Morgado, 2017)

“Claramente que todas as sete entidades que integram o CNCM se começaram a conhecer melhor, quer através das experiências trocadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias, quer através de visitas efetuadas aos locais operacionais ou de sede de cada uma e através da realização de um exercício” (Campos, 2018)

¹⁹ Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX)



2.3. A matriz identitária do CNCM

No seguimento do tratamento efetuado aos dados adquiridos através das entrevistas efetuadas, conforme o Apêndice C, a identidade do CNCM pode ser analisada através das seguintes perspetivas (as quais incluem não só a atual situação do Centro, mas também aquilo que na opinião dos entrevistados poderá fazer parte do mesmo):

a. Perspetiva Genética

- Funcionar como um Fórum de discussão;
- Privilegiar organismos com necessidade de trabalhar em conjunto;
- Integrar novas entidades com clarificação de competências;
- Promover a coordenação por entidade supragência.

b. Perspetiva Estrutural

- Facilitar a identificação e partilha do ponto de contacto;
- Estabelecer formas e canais de ligação e coordenação;
- Conhecer os locais operacionais ou de sede de cada agência;
- Reconhecer a importância do CNCM ao nível institucional.

c. Perspetiva Operacional

- Ocorrência de reuniões ordinárias e extraordinárias;
- Promover representantes de todas as entidades num único edifício com um centro de operações;
- Gerar e incrementar a partilha de informação;
- Realizar exercícios interagências nacionais e internacionais.

Com esta matriz identificam-se as linhas base necessárias para incrementar a articulação e melhorar a operacionalização do CNCM.

2.4. Síntese Conclusiva

Com o presente capítulo, pode-se afirmar que o CNCM surge da necessidade de regular a coordenação entre as entidades, com competências em razão de matéria e/ou do espaço nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional, sendo evidente essa necessidade após a aprovação da Lei Orgânica da GNR, que atribui à GNR-UCC competências até às 12 milhas náuticas, ou seja, no Mar Territorial.

A articulação das entidades era, até então, efetuada na base da oportunidade e da necessidade, sendo requerida por quem detém a competência em razão na matéria a quem tem as capacidades para se deslocar no meio marítimo, exceção aos protocolos que surgiram



em 2003 entre a Marinha/PJ e entre a PM/PJ, que permitiram a otimização de recursos e perícias no combate ao crime organizado, com especial incidência no tráfico de estupefacientes.

A criação do CNCM traz concebida a ideia de um centro operacional, onde seriam geridas as capacidades e os meios das entidades com competência no domínio marítimo, permitindo atuar na vertente operacional de forma célere e eficaz, sobre a coordenação da entidade com competência na matéria em causa.

Esta vertente operacional foi observada em diversos eventos realizados entre os pares, em particular o exercício conjunto da agência FRONTEX, coordenado pelo SEF em 2009, o qual teve como centro de comando e controlo o COMAR.

Assim, de forma a responder à QD2, “Que alterações surgiram na coordenação entre as entidades com competências nos espaços sob soberania ou jurisdição com a criação do CNCM?”, conclui-se que apesar da articulação entre entidades manter-se semelhante ao que existia antes da criação do CNCM, a mais-valia da sua operacionalização residiu no conhecimento mútuo entre entidades, no que respeita às suas realidades, capacidades e formas de atuação, permitindo criar laços de confiança imprescindíveis para uma cooperação eficiente nas atividades interagências.

Considera-se, da análise efetuada, que a realização de formação conjunta, baseada em cursos com planos de estudos comuns aliados a um plano de treino de procedimento para a atuação, contribuiria para um incremento da interoperabilidade ao nível operacional.

Da análise da sua identidade, através das perspetivas supracitadas, foi criada a base para identificar outros modelos de referência que permitam complementar as ineficiências apontadas e criar as orientações necessárias para incrementar a articulação e melhorar a operacionalização do CNCM.

Face aos resultados do estudo efetuado, considera-se ter sido dada resposta à QD2 e atingido o OE2: “Caracterizar a forma de atuação das entidades, nos espaços marítimos, antes e após a criação do CNCM”.



3. Modelos de Referência para a ação do Estado no Mar

“At the end of the day, the goals are simple: safety and security.”

Jodi Rell

Para efetuar uma análise de modelos de atuação do Estado no mar, importa perceber primariamente, a relevância do mar para Portugal. Relevância esta que podemos, sucintamente, enunciar tendo em consideração a posição geoestratégica como ponto focal de passagem e cruzamento de inúmeras linhas de navegação com forte intensidade de tráfego marítimo, que corresponde a mais de uma centena de navios por dia a cruzar a costa portuguesa, a longa orla costeira descontinuada face à existência dos dois arquipélagos, Açores e Madeira, a extensão da ZEE (dezoito vezes superior à área do território nacional e a maior da Europa); os recursos naturais e a importância do valioso legado de tradições históricas.

Estas características, que representam a relevância do mar, acarretam consigo não só potencialidades, mas também responsabilidades que podem ser agrupadas em segurança e defesa, natureza socioeconómica e ambiental e de natureza cultural. (Paes, 2007).

Em termos organizacionais, identificam-se na UE três modelos de atuação no mar adotados pelos diferentes Estados. O primeiro modelo envolve a utilização de uma Marinha de Guerra (MG) e de uma Guarda Costeira (GC), o segundo modelo implica que a Marinha assuma funções de GC, e o terceiro modelo em que a atuação é partilhada pela GC e por outras entidades.

Portugal adotou o segundo modelo, assumindo uma Marinha com funções de GC, escolha que se justifica por “um inevitável acréscimo de custos sem a correspondente contrapartida em acréscimo de eficácia e, porque, no campo da segurança e defesa se verifica atualmente uma sobreposição crescente entre os conceitos de segurança externa e segurança interna” (Paes, 2007)

Conforme abordado nos capítulos anteriores, os assuntos relacionados com a segurança no mar²⁰ encontram-se dispersos entre várias entidades, com competência e responsabilidade, tratando-se de relações interministeriais por vezes complexas, que devem ser abordados de uma forma integrada, por forma a garantir o aproveitamento das sinergias e a rentabilização dos meios.

Para definir a edificação da operacionalização do CNCM foram estudadas as formas de atuação de alguns estados da UE, cujos modelos se resumem na tabela 3.

²⁰ Na sua perspetiva de *Safety* (segurança) e *Security* (proteção)

Tabela 3 – Modelos de Atuação na UE

Marinha e Guarda Costeira	Marinha (e entidades) com funções de Guarda Costeira	Guarda Costeira e outras entidades
<ul style="list-style-type: none"> •Bélgica •Noruega •Suécia 	<ul style="list-style-type: none"> •França •Alemanha •Dinamarca •Espanha •Portugal 	<ul style="list-style-type: none"> •Reino Unido •Holanda

Fonte: (autor, 2018)

Analisando os modelos supramencionados, e centrando na opção de Marinha com funções de GC, que representa a realidade existente em Portugal, a organização existente nos estados acima mencionados pode ser resumida conforme exposto na tabela 4.

Tabela 4 – Estrutura de atuação pelos Estados da UE com funções de guarda costeira

	Responsabilidade de atuação no mar	Organização Função de GC	Estrutura
França	Várias entidades coordenadas pela Secretaria-geral do Mar	Coordenação e liderança dos prefeitos marítimos na dependência direta do Primeiro-Ministro	COFGC – Centro operacional
Alemanha	Diversas entidades em razão de matéria e de espaço (Interministerial)	Coordenação em paridade das diferentes entidades que atuam como GC	A coordenação e operação efetua-se pela Polícia Nacional, Guarda de Fronteira e Marinha
Dinamarca	Diversas entidades em razão de matéria e de espaço (Interministerial)	Coordenação em paridade das diferentes entidades que atuam como GC, Marinha, Autoridade Marítima e Polícia Nacional	A operação de acordo com a matéria é coordenada pelo centro operacional naval-Marinha, pela Autoridade Marítima ou pela Polícia Nacional
Espanha	Diversas entidades em razão de matéria e de espaço (Interministerial)	Coordenação em paridade das diferentes entidades que atuam como GC, entre elas a Marinha e a <i>Guardia Civil</i>	A operação é apoiada pelo Serviço de Ação Marítima da Marinha, e realizada pela Marinha, pelo SASEMAR ²¹ , SEMAR ²² , SVA ²³ e o SAR ²⁴

Fonte: (autor, 2018)

²¹ SASEMAR - *Sociedad de Salvamento Y Seguridad Marítima*

²² SEMAR – *Servicio Marítimo de la Guardia Civil*

²³ SVA – *Servicio de Vigilancia Aduanera*

²⁴ SAR – *Servicio Aéreo de Rescate*



Tendo em consideração o conceito de *Benchmarking*²⁵, o qual se materializa como uma ferramenta que, comparando realidades conhecidas, permite a seleção de ações a implementar de modo a melhorar ou superar os desempenhos verificados, e analisando os dados recolhidos nas entrevistas e constantes na matriz identitária do CNCM (Anexo C), preconiza-se o modelo francês como aquele a seguir, com a adequada adaptação, para a operacionalização do CNCM.

Este modelo, distingue-se dos restantes, não só pelo facto da França ter sido pioneira no modelo de funções de GC, mas também pelas circunstâncias em que se desenvolve a responsabilidade de atuação no mar, que apesar de repartida por diferentes entidades possui dependência em termos de coordenação de uma só, o Prefeito Marítimo, que permite uma coordenação eficaz, em particular em situações de crise, bem como a existência de tomada de decisões.

3.1. O modelo Francês

A função de GC implementada pela França, assenta na Secretaria Geral do Mar (SGMer), que foi criada sob a dependência do PM francês, tornando-se este o elemento essencial da coordenação da política marítima francesa.

A implementação em França da função de GC, foi decidida pelo comité interministerial do mar em 2009, para estabelecer um sistema global e adaptado aos desafios marítimos do nosso século. Mantendo o conhecimento das várias administrações que operam no mar, este sistema é a única resposta às prioridades do governo para a ação do Estado no mar. (Francês, s.d.)

A operacionalização do sistema que garante a coerência da ação das diferentes entidades com responsabilidade sob o domínio marítimo, foi efetuada através da criação de um centro interministerial, o Centro de Operações da Guarda Costeira (COFGC), dirigido pelo Secretário Geral do Mar, e onde se encontram representadas as seguintes entidades: Marinha, Gendarmaria Nacional, Gendarmaria Marítima, Alfândega Francesa, Polícia Nacional, Segurança Marítima e a Direção dos Assuntos Marítimos.

A criação deste Centro visa fortalecer a organização interdepartamental da ação do Estado no mar, melhorando o seu desempenho e garantindo a coordenação de todas as entidades e a atuação unificada do Estado no mar.

²⁵ *Benchmarking is a continuous, systematic process for comparing performances of organisations, functions or processes against the “best in the world”, aiming to not only match those performance levels, but to exceed them*, definição da Comissão Europeia em 1996



O Secretário-Geral do Mar, possui como assessores elementos de diversas áreas como educação ministérios ou instituições públicas na área marítima, permitindo-lhe exercer o seu papel interministerial de forma otimizada graças à pluralidade dos conhecimentos.

O COFGC é responsável por manter a situação marítima de referência, informando o Governo constantemente, observa e analisa os fluxos marítimos para permitir às autoridades nacionais tomarem as decisões relativamente às prioridades de ação, e atua como ponto de entrada para a cooperação europeia e internacional em assuntos marítimos.

O espaço marítimo francês encontra-se dividido em diferentes áreas, cujas atividades marítimas são da responsabilidade do delegado governamental competente na respetiva área e com ligação ao COFGC, designado por Prefeito Marítimo.

Os Prefeitos Marítimos são os representantes do Governo para uma área marítima e acumulam essas funções, no continente, com as de Comandante de Zona Marítima (estrutura militar naval). Os Prefeitos marítimos garantem a coordenação e o emprego dos meios dos vários departamentos envolvidos numa determinada ação, promovendo assim a unidade de comando. (Neto, 2012)

3.2. Análise DOTMLPI-I ao modelo Francês

A edificação ou o aperfeiçoamento de uma capacidade pode ser efetuada com recurso ao conceito DOTMLPI-I, adotado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que corresponde à necessidade de implementação ou avaliação do estado dos elementos funcionais Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade, permitindo que, dessa forma, se consiga facilmente identificar as áreas a criar, investir ou melhorar.

Assim, e com vista a facilitar a apresentação de resultados na fase final do trabalho, irá ser efetuada uma abordagem ao modelo apresentado utilizando-se este conceito, a qual, tendo em consideração o anteriormente mencionado, permitirá verificar quais as áreas e/ou ações a melhorar e/ou realizar de modo a garantir a operacionalização do CNCM. A abordagem DOTMLPI-I efetuada está constante na tabela 5.



Tabela 5 – Análise DOTMLPI-I do modelo Francês

DOCTRINA	<ul style="list-style-type: none">• Diploma legal com suporte adequado em termos de estrutura do COFGC;• Clarificação em termos de quadro legal da dependência (liderança) e competências das entidades com assento;• Definição das responsabilidades e missões atribuídas
ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none">• Valorizada a paridade entre as entidades;• Capacidade de decisão política;• Fortalecimento da organização interdepartamental;• Atuação unificada do Estado no mar.
TREINO	<ul style="list-style-type: none">• Nacional;• Internacional.
MATERIAL	<ul style="list-style-type: none">• Economia de esforços, com a coordenação de meios e de todas as entidades.
LIDERANÇA	<ul style="list-style-type: none">• COFG depende do Secretário Geral do Mar(SGMAR);• SGMAR na dependência do Primeiro-Ministro;• Capacidade de decisão política, implementação de medidas.
PESSOAL	<ul style="list-style-type: none">• Garantia da manutenção do conhecimento das várias entidades que operam no mar;• Partilha de conhecimento e modos de operação;• Formação comum;• Aumento de confiança entre as partes.
INFRAESTRUTURAS	<ul style="list-style-type: none">• Centro comum, com partilha de informação e com elementos de todas as entidades em permanência.
INTEROPERABILIDADE	<ul style="list-style-type: none">• Melhoria do desempenho através de coordenação de todas as entidades;• Ponto de entrada para a cooperação europeia e internacional.

Fonte: (autor, 2018)

3.3. Síntese Conclusiva

Com o desenvolvimento e conclusão do presente capítulo, verifica-se que existem vários modelos de atuação do Estado no mar. Na UE existem modelos em que as funções de GC são desempenhadas por Guardas Costeiras, por Marinhas e outras entidades com funções de GC, e por Guardas Costeiras e outras entidades com competência em termos de matéria e/ou espaço.

Em França, tal como em Portugal, é utilizado um modelo em que a Marinha, juntamente com outras entidades (com competência em razão de matéria ou de espaço)



desempenham as chamadas funções de GC, que sobre a alçada da Secretaria-Geral do Mar e na dependência direta do PM, garantem a coordenação de todas as ações do Estado no mar, como uma ação de comando unificada e sobre a coordenação do Centro Operacional de Funções de Guarda Costeira (COFGC).

A coordenação e a ação em cada zona são efetuadas por uma entidade supragência, designada por Prefeito Marítimo, garantindo a resposta eficaz e eficiente da ação do Estado no mar.

Da análise dos dados recolhidos, constantes na matriz identitária, conclui-se que em Portugal, o CNCM, apesar de ter contribuído, pontualmente, para o desenvolvimento e coordenação da ação operacional interagência, e ter atuado como uma resposta unificada em termos internacionais, tem vindo, ao longo do tempo, a comportar-se como um órgão paritário, colegial ou de conselho e não como o centro operacional inicialmente projetado. A indefinição do centro operacional a utilizar para a coordenação das ações dificulta a definição e articulação da ação operacional.

O quadro legislativo em que assenta o CNCM, sem qualquer diploma a montante do DR, não lhe garante o peso político necessário para a tomada de decisão, uma vez que não existe uma dependência hierárquica direta de uma entidade governamental com peso, mas sim uma liderança partilhada, com paridade entre os membros num ambiente interministerial.

Assim, de forma a responder à QD3, “De que forma os mecanismos de articulação utilizados em países de referência podem ser implementados no CNCM para incrementar a eficiência e eficácia de atuação?”, pode-se concluir que tendo o modelo francês como referência, os mecanismos a implementar com vista ao aumento da eficiência e eficácia da ação conjunta do Estado no mar passarão por:

- Alterar o quadro legislativo em que assenta o CNCM, criando um diploma legal, com hierarquia superior ao decreto-regulamentar, e que permita a dependência direta de uma entidade supraministerial;
- Prever que todas as entidades que fazem parte do CNCM sejam consideradas como órgãos permanentes, criando para o efeito um modelo de governança de atuação;
- Definir um centro operacional, para garantir a vertente operacional do CNCM, podendo ser utilizados mais do que um dos centros existentes, atuando um deles como centro primário e outro como centro secundário;



- Promover o planejamento e execução de ações de formação e planos de treino que beneficiem o conjunto, aumentando as sinergias e a interoperabilidade entre entidades;
- Executar exercícios conjuntos, com vista à conclusão do treino e certificação dos centros operacionais, bem como das ações interagências em termos nacionais;
- Fomentar o planejamento operacional e tático conjunto para desenvolvimento da ação interagência.

Estas ações, enquadradas numa análise DOTMLPI-I, constam no Apêndice D.

Face aos resultados do estudo efetuado, considera-se ter sido dada resposta à QD3 e atingido o OE3: “Identificar os mecanismos de articulação utilizados em outros países de referência adequados ao incremento da operacionalização do CNCM”.



Conclusões

O desenvolvimento do presente estudo, teve por base o Objetivo Geral definido de identificar os mecanismos de articulação institucional que promovessem a eficiência e eficácia do CNCM, dando origem à QC: “Que mecanismos de articulação devem ser criados para melhorar a eficiência e eficácia do CNCM, de forma a garantir a segurança e autoridade do Estado no mar?”

Desta forma, o estudo baseou-se numa metodologia assente numa estratégia qualitativa e método indutivo, tendo sido utilizado como desenho de pesquisa o estudo de caso, e como método de recolha de dados a análise documental e entrevistas semiestruturadas a entidades com reconhecido conhecimento na matéria.

A organização do estudo centrou-se em três QD decorrentes da QC supramencionada, tendo no desenvolvimento do primeiro capítulo sido dada resposta à “QD1 – Que competências e capacidades de atuação possuem as entidades que integram o CNCM no domínio marítimo?”.

Através da análise do enquadramento jurídico de cada entidade, em razão de matéria e/ou espaço, foi verificado que as competências das entidades se encontram definidas, sendo que em razão de matéria abrangem o espectro de ameaças passíveis de ocorrer no mar português, e em razão de espaço que existe sobreposição de entidades com responsabilidade, em particular no MT, o que, numa interpretação restrita e individual pode criar situações de ambiguidade na atuação e má gestão de recursos.

Em termos de capacidade de atuação foi verificado que a Marinha, a AMN e a GNR possuem a capacidade de atuação relativamente à matéria e ao espaço, o que não se verifica com as restantes entidades, que se encontram dependentes do apoio de quem detém os meios adequados.

No capítulo dois, por forma a dar resposta à “QD2 – Que alterações surgiram na coordenação entre as entidades com competências nos espaços sob soberania ou jurisdição com a criação do CNCM?”, foi analisado o enquadramento para a criação do CNCM, bem como as formas de atuação, antes e depois da sua criação.

Da análise da documentação e dos dados recolhidos foi possível definir a identidade do CNCM, numa perspetiva genética, estrutural e operacional, representada através da matriz identitária apresentada no Apêndice C.

Apesar da articulação entre entidades manter-se semelhante ao que existia antes da criação do CNCM, a mais-valia da sua operacionalização residiu no conhecimento mútuo



entre estas, no que concerne às suas realidades, capacidades e formas de atuação, permitindo assim criar laços de confiança imprescindíveis para uma cooperação eficiente nas atividades conjuntas.

Da análise da sua identidade, através das perspetivas supracitadas, foi gerada a base para identificar outros modelos de referência que permitam complementar as ineficiências apontadas, e criar as orientações necessárias para incrementar a articulação e melhorar a operacionalização do CNCM, originando a base de desenvolvimento do capítulo três.

Com o terceiro capítulo encontrou-se a resposta à “QD3 – De que forma os mecanismos de articulação utilizados em países de referência podem ser implementados no CNCM para incrementar a eficiência e eficácia de atuação?”, efetuando um estudo e análise criteriosa dos modelos de atuação utilizados na UE, e tendo como ponto de partida a matriz identitária do CNCM.

A utilização do *Benchmarking*, como ferramenta de comparação, permitiu concluir a distinção do modelo francês, com as respetivas nuances de adaptação, como mecanismo de referência para aplicação ao modelo existente em Portugal.

Através da análise DOTMLPI-I, efetuada ao modelo de referência, foi possível definir para cada um dos elementos funcionais as ações a incrementar e/ou criar para conclusão do objetivo do estudo.

Em resposta à QC, anteriormente mencionada, conclui-se que por forma a incrementar a operacionalização do CNCM e a melhorar a eficácia e eficiência de atuação do Estado no mar, torna-se necessário desenvolver os seguintes mecanismos de articulação:

- definir um quadro legislativo adequado, que garanta a dependência de uma entidade supraministerial;
- estabelecer todas as entidades como membros permanentes, garantindo o conhecimento integrado no desenvolvimento da estratégia para o mar;
- estabelecer um centro operacional, assim como um sistema de partilha de informação único;
- estabelecer processos de planeamento e execução de ações de formação, assim como planos de treino que beneficiem o conjunto, e garantam o nível de interoperabilidade desejado;
- executar exercícios conjuntos através da criação de um planeamento operacional e tático que promova as ações interagência.



O exigente processo para a implementação deste modelo, terá necessariamente de garantir, entre outras condicionantes:

- uma consciencialização do poder político sobre a relevância da articulação da ação do Estado no mar;
- a aceitação por todas as partes na definição do centro operacional a utilizar;
- a criação de um sistema de partilha de informação comum nos diversos centros operacionais existentes;
- a planificação de atividades, treino e formação conjunta (num espaço temporal de, por exemplo, seis meses ou um ano).

Se para a fase anterior ao CNCM os desafios assentavam na persecução da interoperabilidade de meios e sistemas, na necessidade de agilizar esforços entre membros e na cooperação entre entidades, com o objetivo de estabelecerem boas práticas para melhorar a prevenção e a resposta a eventuais ameaças, na fase atual podem ser adicionados novos desafios, tais como, a ocupação de espaços marítimos e a implementação de uma arquitetura de rede que facilite a partilha de informação que permitirá empregar os recursos existentes de forma eficiente e eficaz com o objetivo final de se garantir a soberania do Estado no mar.

Considera-se, assim, ter sido atingido o OG: "Identificar os mecanismos de articulação institucional que promovam a eficiência e eficácia do CNCM".



Bibliografia

- Ambiente, A. P. d., 2018. *Agência Portuguesa do Ambiente*. [Online]
Available at: <https://www.apambiente.pt/> [Acedido em 03 janeiro 2018].
- Armada, E.-M. d., 2008. *CENTRO DE OPERAÇÕES DA MARINHA – COMAR. CRIAÇÃO (Despacho do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, n.º 20/08, de 4 de Junho)*. Lisboa: Ordem de Armada.
- Assembleia da República, 2008. *Aprova a orgânica da Polícia Judiciária (Lei n.º 37/2008, de 06 de agosto)*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série.
- Bardach, E., 1998. *Getting Agencies to Work Together : The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Cajarabille, V. L., 2012. Enquadramento Estratégico. Em: *A Segurança no Mar - Uma Visão Holística*. Lisboa: Mare Liberum, p. 19 a 35.
- Campos, C.-d.-m.-e.-g. R., 2018. *Capião do Porto do Douro (Ex-representante da AMN no CNCM)* [Entrevista] (09 Janeiro 2018).
- Carvalho, R., 2018. *Inspetora Chefe da Unidade Nacional de Operações da ASAE* [Entrevista] (09 janeiro 2018).
- ECGFF, 2016. *European Coast Guard Functions - Training Network*. [Online]
Available at: <http://www.ecgff-trainingportal.eu/pages/32-coast-guard-functions>
[Acedido em 14 novembro 2017].
- Emprego, M. d. E. e. d., 2012. *Aprova a orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (Decreto-lei n.º 194/2012, de 23 de agosto)*. Lisboa: Diário da República 1.ª Série.
- europa.ue, s.d. *União Europeia*. [Online]
Available at: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pt#overview
[Acedido em 16 fevereiro 2018].
- Fialho, D. A. M., 2017. *Coordenador de Fronteiras do SEF* [Entrevista] (21 dezembro 2017).
- Finanças, M. d., 2011. *Aprova a orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira (Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República 1.ª Série.
- Francês, G., s.d. *GOUVERNEMENT.fr*. [Online]
Available at: <https://www.gouvernement.fr/>
[Acedido em 22 dezembro 2017].



Governo, 2002. *Estabelece o regime das contra-ordenações a aplicar nas áreas sob jurisdição da autoridade marítima nacional (Decreto-lei n.º 45/2002, de 02 de março)*.

Lisboa: Diário da República 1.ª Série.

Governo, 2005. *Aprova a Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro)*. Lisboa:

Diário da República 1.ª Série.

Governo, 2006. *Determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição e os Poderes do Estado (Lei n.º 34/2006, de 28 de julho)*. Lisboa: Diário da República 1.ª série.

Governo, 2008. *Aprova a Lei da Segurança Interna (Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto)*.

Lisboa: Diário da República 1.ª Série.

Governo, 2012. *Aprova a orgânica da Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (Decreto-lei 49-A/2012, de 29 de fevereiro)*. Lisboa: Diário da República 1.ª Série.

Governo, 2014. *Aprova a Lei Orgânica da Força Aérea (Decreto-lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República 1.ª Série.

Governo, 2014. *Aprova a Lei Orgânica da Marinha (Decreto-lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República 1.ª Série.

Governo, 2015. *Aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série.

Guerreiro, C.-d.-f. R. C., 2017. *EMA [Entrevista]* (20 novembro 2017).

Interna, M. d. A., 2012. *Aprova a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Decreto-lei n.º 240/2012, de 06 de novembro)*. Lisboa: Diário da República 1.ª Série.

Ministério da Defesa Nacional, 2007. *Cria com carácter de permanência o Centro Nacional Coordenador Marítimo (Decreto-Regulamentar N.º 86/2007, de 12 de dezembro)*. Lisboa: Diário da República.

Monteiro, N. S., 2012. *Modelo Português de Atuação do Estado no Âmbito da Segurança no Mar*. Em: *A Segurança no Mar - Uma Visão Holística*. Lisboa: Mare Liberum, p. 367 a 396.

Morgado, A., 2017. *Ex-Representante da AT no CNMC [Entrevista]* (19 dezembro 2017).

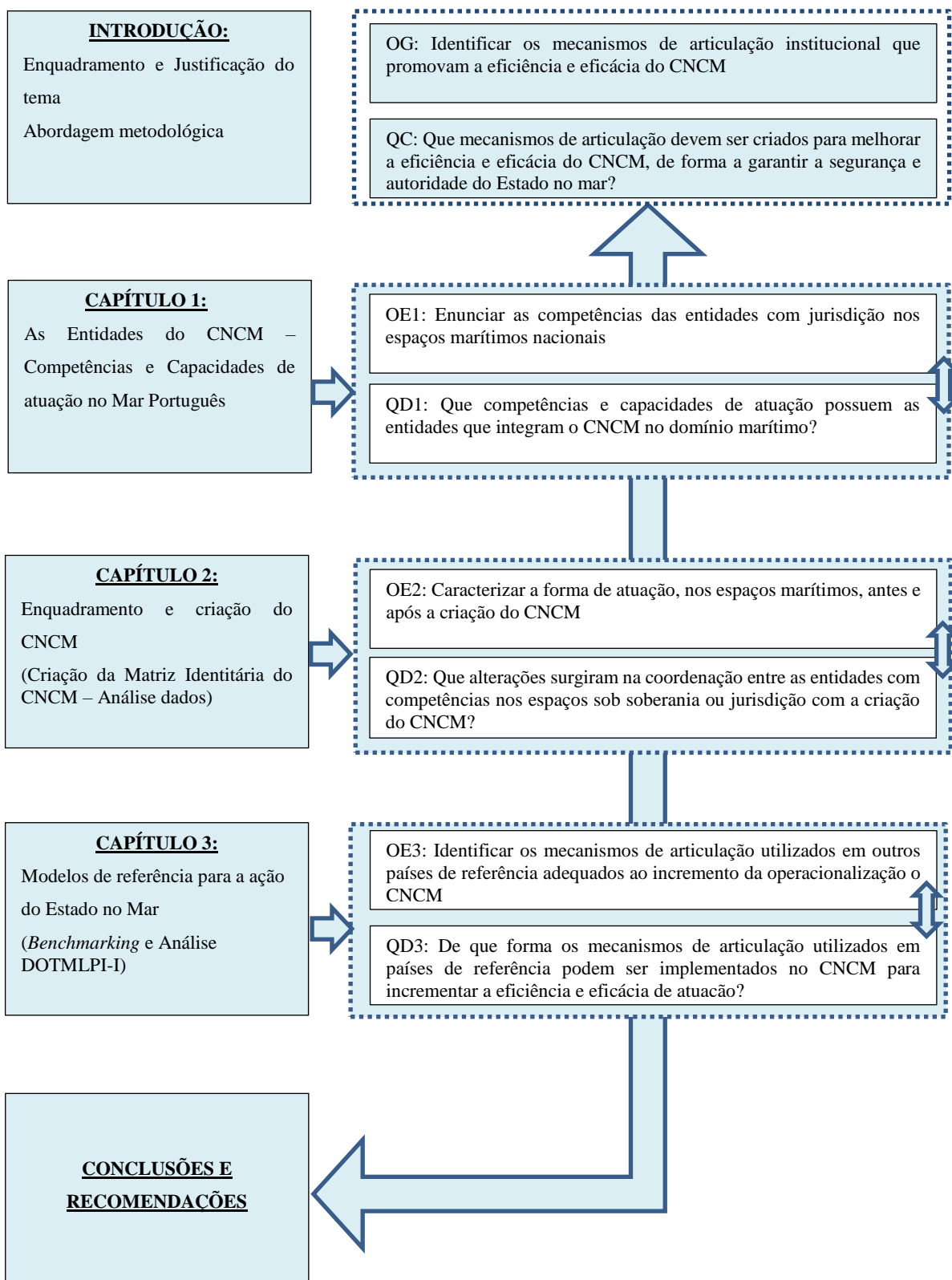
Mota, F. M. S., 2010. *Segurança Marítima - O caso nacional e perspectivas de futuro*, Lisboa: IESM.



- Neto, J. P., 2012. Modelos Organizacionais em Países de Referência - Capítulo XVI. Em: *A Segurança no Mar - Uma Visão Holística*. Lisboa: Mare Liberum, p. 397 a 416.
- Paes, J. C., 2007. *Conhecimento, Uso e Controlo do Mar Português*. [Online]
Available at: <http://www.jornaldefesa.pt/>
[Acedido em 11 Fevereiro 2018].
- República, A. d., 2007. *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana (Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro)*. Lisboa: Diário da República 1.ª Série.
- República, P. d., 1997. *Ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (CNUDM82) (Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97, de 14 de outubro)*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série.
- Santos, L. et al., 2016. *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação (Cadernos do IESM N.º 8)*. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Saúde, M. d., 2012. *Aprova a orgânica da Direção-Geral da Saúde e publica o mapa de pessoal dirigente (Decreto-regulamentar n.º 14/2012 de 26 de janeiro)*. Lisboa: Diário da República 1.ª Série.
- Sousa, C. N. d., 2017. *Comandante do Corpo de Fuzileiros (Antigo Chefe do Estado-Maior do Comando Naval)* [Entrevista] (25 Novembro 2017).



Apêndice A — Modelo de Análise Metodológica





Apêndice B — Mapa de Conceitos

TERMO	CONCEITO ASSOCIADO
Águas Interiores	Todas as águas superficiais lênticas ou lóticas (correntes) e todas as águas subterrâneas que se encontram do lado terrestre da linha de base a partir da qual são marcadas as águas territoriais. (Governo, 2005)
Eficácia	Significa a capacidade para fazer as coisas certas, maximizando os recursos no sentido de obter resultados e maximizar os benefícios
Eficiência	Traduz a capacidade de fazer as coisas da forma mais adequada, salvaguardando os recursos aplicados e reduzindo os custos
FRONTEX	A FRONTEX presta apoio aos países da UE e aos países associados de Schengen na gestão das suas fronteiras externas, contribuindo para a harmonização dos controlos nas fronteiras da UE. A agência facilita a cooperação entre as autoridades de controlo das fronteiras de cada país da UE, disponibilizando a assistência técnica e os conhecimentos específicos necessários em matéria de gestão das fronteiras externas. (europa.ue, s.d.)
Mar Territorial	Zona de mar adjacente às águas interiores, cujo limite exterior é a linha cujos pontos distam 12 milhas náuticas do ponto mais próximo das linhas de base. (Governo, 2006) A soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores e, no caso de Estado arquipélago, das suas águas arquipelágicas, a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de mar territorial. (República, 1997)
Oversee	Sistema de informações projetado para apoiar organizações marítimas na implementação de suas responsabilidades de segurança, proteção e proteção ambiental de forma eficaz e eficiente.
Plataforma Continental	A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância. (República, 1997) O limite exterior da plataforma continental é a linha cujos pontos definem o bordo exterior da margem continental ou a linha cujos pontos distam 200 milhas náuticas do ponto mais próximo das linhas de base, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância. (Governo, 2006)
SIVICC	Uma plataforma tecnológica composta por um conjunto de Postos de Observação (PO) fixos e móveis, dotados de sensores de deteção e identificação instalados ao longo da linha de costa de Portugal Continental. (SGMAI, 2015)
Zona Contígua	Zona contígua ao mar territorial, cujo limite exterior é a linha cujos pontos distam 24 milhas náuticas do ponto mais próximo das linhas de base. (Governo, 2006)
Zona Económica Exclusiva	A zona económica exclusiva é uma zona situada além do mar territorial e a este adjacente. (República, 1997) O limite exterior da zona económica exclusiva é a linha cujos pontos distam 200 milhas náuticas do ponto mais próximo das linhas de base. (Governo, 2006)



Apêndice C — Matriz Identitária do CNCM

ENTIDADE	PERSPETIVAS (Atualidade)			Conhecimento da existência de outros centros similares?	Contribuições para as perspetivas GEO	
	Genética (G)	Estrutural (E)	Operacional (O)		Alterações a efetuar	Outras áreas a desenvolver
ASAE	* Tornar todos os membros efetivos no CNCM * Clarificação das competências	* Identificação e partilha do ponto de contacto de cada uma das autoridades * Celeridade na articulação entre entidades	* Participação em diversos exercícios onde foram testadas as valências e capacidades de cada uma das autoridades e respetiva articulação	Não	* Poderá existir um centro Coordenador nacional que tenha oficiais de ligação das várias autoridades * A ANPC deve pertencer ao CNCM	* <i>Intelligence</i> * Direito marítimo * Metodologia de atuação em cenário de risco
SEF	* Existência de um fórum de discussão * Clarificar a atuação das diferentes autoridades com competências no mar	* Conhecimento mútuo * Perceção mais objetiva das funções das restantes autoridades.	* CNCM foi base da coordenação de uma Operação Conjunta da agência Frontex em Portugal	Não	* Congregar todas as entidades num único edifício	* Análise de Risco * Metodologias de comando e coordenação.
AT	* A Presidência do CNCM é assegurada somente pelas entidades permanentes	* Melhor conhecimento da realidade de cada entidade envolvida em consequência do diálogo e abertura existente	* A existência do CNCM que permitiu a candidatura de PT ao Projeto BLUE MASS MED (BMM)	Não	* Reconhecimento institucional do CNCM * Vertente operacional do CNCM mais reconhecida * Pode haver integração de novas entidades	* Transmissão de conhecimento das atribuições de cada entidade
DGAM (Ex-representante)	* Serviu para clarificar as competências * Organismos que, em razão da matéria e/ou do espaço, tivessem necessidade de trabalhar em conjunto com alguma frequência	* Estabelecer formas e canais de ligação e coordenação * Visitas aos locais operacionais ou de sede de cada agência	* Um exercício em modo CPX * Operação em conjunto, num centro de operações único * Através das experiências trocadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias	(sem resposta clara)	* Coordenação do Gabinete Coordenador de Segurança * Necessário operacionalizar o edificado legislativo e regulamentar que já existe * ANPC poderá integrar o CNCM * Necessário aprovar o Regulamento Interno	* Edificação de uma base de dados partilhada * Estabelecer um planeamento de exercícios para agilização de procedimentos * Todas as entidades deveriam dar formação específica nas matérias que o DR lhes atribui competência
Marinha (Ex-Chefe do Estado-Maior do Comando Naval)	* Definição de áreas de atuação e competências de coordenação * Coordenação do apoio prestado por quem detém os meios para se movimentar no mar (Marinha) e quem possui competência nas matérias	* Conhecimento dos intervenientes * Estabelecimento de canais de comunicação que permitem agilizar processos * Possibilidade de partilha das dificuldades e capacidades de cada entidade	* Exercício coordenado pelo SEF a partir do COMAR, utilizando o COMAR como centro operacional do CNCM * Iniciado Criação de Manual de Capacidades das Entidades (Não concluído) * Definição do COMAR como Centro Operacional para coordenação IA (não conseguido)	Modelo Francês (replicado com os devidos ajustes)	* Considerar o CNCM como órgão colegial e alterar designação para Conselho e não Centro * Criação de um Diploma a montante * Dependência do CNCM direta do PM ou da Presidência do Conselho Ministros	* Planeamento de atividades anual para permitir contribuição e apoio de entidades - Treino Conjunto * Realização de 2 exercícios anuais, CPX e Livex * Certificação de Centros Operacionais para Coordenação de Ações interagência no mar (COMAR e UCC)
Marinha (Ex-Chefe da Divisão de Operações do Comando Naval)	* Clarificação de competências	* Aumento de confiança e credibilidade entre as partes * Facilitação de processos e articulação entre entidades	* Exercício no mar e <i>TableTop</i> realizados, com coordenação centralizada	Modelo Francês (Uma vez que tem um elemento, Prefeito Marítimo, com a responsabilidade de coordenar todas as partes)	* CNCM entendido como órgão colegial * Alteração Quadro legislativo * Definição do Centro, entre as partes, com as melhores características de C2 para Operações no mar	*Treino comum para garantir a coordenação entre as partes e operacionalização da coordenação das operações IA
Marinha (Ex-Gestor do Centro de Operações Marítimas)	* O articulado do DR não trata a ação do Estado no Mar de uma forma holística, mas representa a necessidade de coordenação da atuação do Estado no mar * Marinha como entidade com capacidade de atuação no mar * COMAR como centro Operacional do CNCM	* Criar relações de confiança entre as partes * Criar redes de contacto * Facilitação de processos e articulação entre entidades	* Atuação do COMAR em 2008 como Centro Operacional do CNCM * Capacidade operacional diminuída por não estar definido nenhum Centro Operacional * Participação em fora comuns, posições comuns nacionais e representações a nível internacional	Modelo Francês	* No atual quadro legislativo, CNCM deve ser encarado como órgão coordenador *Alterar quadro legislativo, criar diploma legal a montante * Incluir representante do CIAM	*Treino comum

Perspetiva Genética: contributos relacionados com a edificação física das capacidades (infraestruturas integradas, equipamentos como redes partilhadas), contributos cuja concretização resulta não só da aprendizagem e do desenvolvimento organizacional já existente no atual CNCM mas também em centros congéneres com os quais se procura efetuar paridade.

Perspetiva Estrutural: enfoque na forma como o CNCM organiza os seus processos e executa as suas atividades internas tendo em vista uma melhor eficiência quer na partilha de informação.

Perspetiva Operacional: contributos para uma melhor articulação quando no mar, procurando-se desta forma a eficácia na sua atuação.



Apêndice D — Análise DOTMLPI-I para implementação no CNCM

DOCTRINA	<ul style="list-style-type: none">• Criação de quadro legislativo com diploma legal que garanta o suporte adequado em termos de estrutura ao CNCM;• Elaboração e aprovação do regulamento interno• Elaborar matrizes de procedimento interagência;• Elaborar planeamento conjunto a seis meses/um ano.
ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none">• Valorizar a paridade entre as entidades, passando todos os membros a permanentes;• Sustentado no quadro legal, permitir a capacidade de decisão política;• Atuação unificada do Estado no mar ao nível tático e operacional;
TREINO	<ul style="list-style-type: none">• Realização de exercício conjuntos, entre pares, com a coordenação operacional centralizada e partilha de informação• Desenvolvimento da Capacidade de <i>Intelligence</i> para apoio às operações;• Planeamento de atividades conjunta para agilização de procedimentos.
MATERIAL	<ul style="list-style-type: none">• Economia de esforços com sistema de informação único
LIDERANÇA	<ul style="list-style-type: none">• Definir dependência direta do Primeiro-Ministro, ou da Presidência do Conselho de Ministros, garantindo uma liderança supraministerial;
PESSOAL	<ul style="list-style-type: none">• Dotar pessoal com conhecimento das várias entidades que operam no mar;• Partilha de conhecimento e modos de operação em ações de formação conjunta;• Incrementar nível de confiança entre as partes.
INFRAESTRUTURAS	<ul style="list-style-type: none">• Congregar células de todas as entidades num centro comum;• Utilização de centro operacional já existente, COMAR e/ou UCC, como centros certificados para ações IA;
INTEROPERABILIDADE	<ul style="list-style-type: none">• Ponto de entrada para a cooperação europeia e internacional;• Parcerias entre CNCM e outras organizações.